

Gekommen, um zu bleiben!?

Gastautor

2014-07-01T10:03:45

Flüchtlingsproteste in Hamburg und Berlin: Zu den Voraussetzungen gruppenbezogener Aufenthaltstitel nach den geltenden Bestimmungen des AufenthG

von [IBRAHIM KANALAN](#)



In

Berlin wehren sich Flüchtlinge gegen die Räumung der besetzten Gerhart-Hauptmann-Schule. Die Gruppe Lampedusa in Hamburg fordert, in Hamburg leben und arbeiten zu dürfen. Juristisch kreisen die Überlegungen immer wieder um eine Gruppenlösung nach § 23 Abs. 1 AufenthG. Die verantwortlichen Entscheidungsträger_innen beharren auf dem Standpunkt, das sei rechtlich ausgeschlossen. Aber stimmt das?

Seit etwa zwei Jahren sind [Flüchtlingsproteste](#) in Deutschland in der öffentlichen Debatte präsent wie selten zuvor. Die Schlagwörter „[O-Platz](#)“ (Oranienplatz in Berlin-Kreuzberg), „[Flüchtlinge aus der Schule](#)“ (besetzte Gerhart-Hauptmann-Schule in Berlin-Kreuzberg) oder „[Lampedusa in Hamburg](#)“ sind weitverbreitet.

Zu den [Forderungen](#) der Geflüchteten in Berlin und Hamburg gehört auch ein gruppenbezogenes Bleiberecht (siehe zum Beispiel [Kampagne § 23](#)). Entscheidungsträger_innen aus Berlin und Hamburg äußern öffentlich und bei internen Verhandlungen stets, dass keine Möglichkeit bestehe, eine solche Gruppenregelung herbeizuführen (siehe z.B. Behörde für Inneres und Sport Hamburg, [Sachstand zu den Flüchtlingen aus Libyen](#)). Welche Spielräume bietet das Aufenthaltsrecht tatsächlich? Und sind diese in Hamburg und Berlin eröffnet?

Gruppenlösung unmöglich?

Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG) enthält mehrere Rechtsgrundlagen für die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach individuell bestimmten Merkmalen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen (z.B. § 23a – Härtefallregelung).

Daneben gibt es seit jeher die Möglichkeit, Aufenthaltstitel an Personen zu erteilen, die nach kollektiven bzw. gruppenbezogenen Merkmalen bestimmt sind. Für Personen, die sich bereits im Inland befinden, kommt insbesondere § 23 Abs. 1 AufenthG in Betracht. Nach § 23 Abs. 1 AufenthG kann die oberste Landesbehörde aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen oder zur Wahrung politischer Interessen der Bundesrepublik Deutschland anordnen, dass bestimmten Personen aus bestimmten Staaten oder in sonstiger Weise bestimmten Personengruppen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt wird. Zur Wahrung der Bundeseinheitlichkeit muss Bundesministeriums des Inneren sein Einvernehmen erteilen. Die Regelung dient dazu, Flüchtlingen aus völkerrechtlichen oder humanitären Gründen ein Aufenthaltsrecht zu gewähren, wenn eine andere Möglichkeit der Aufenthaltsgewährung nicht in Betracht kommt. Die Kriterien für ein Bleiberecht können unterschiedlich angelegt werden. Dabei kann von den allgemeinen Voraussetzungen der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 5 AufenthG abgesehen werden. § 5 Abs. 3 S. 2 AufenthG bestimmt hierzu, dass in Fällen der Erteilung eines Aufenthaltstitels nach Kapitel 2 Abschnitt 5 (Aufenthalt aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen) von der Anwendung der allgemeinen Voraussetzungen abgesehen werden kann. Das heißt beispielsweise, dass von der Sicherung des Lebensunterhalts sowie von der Passpflicht abgesehen werden kann und dass es nicht erforderlich ist, dass die Einreise mit dem erforderlichen Visum erfolgt ist.

Für die Bestimmung der Gruppe gibt das Gesetz keine Maßgaben vor. Entscheidend ist allein, dass sich die Bestimmung an völkerrechtlichen und humanitären Gründen ausrichtet. So gab es in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche Gruppenregelungen nach § 23 AufenthG (bzw. früher § 32 AuslG) mit höchst unterschiedlichen Gruppenmerkmalen. Das waren beispielsweise die Regelungen entsprechend den Beschlüssen der Innenministerkonferenz (IMK) im November 2006 für im Bundesgebiet „wirtschaftlich und sozial integrierte“ geduldete Flüchtlinge und Asylbewerber_innen, die Regelung für Bürgerkriegsflüchtlinge aus Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo – insbesondere für Traumatisierte aus Bosnien-Herzegowina (2001) – oder für Yeziden aus der Türkei (1995). Neben diesen bundesweiten Regelungen haben auch einzelne Bundesländer ohne einen Beschluss der IMK eigenständige Anordnungen iSd Vorschrift getroffen. So hat beispielsweise Berlins Innensenator Körting 2001 (damals nach § 32 AuslG) die Ausländerbehörde angewiesen, dass unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen ein Aufenthaltsrecht zu gewähren ist. Das Land Berlin hatte ebenso im Oktober 1987 eine Bleiberechtsregelung für asylsuchende und geduldete Flüchtlinge aus dem Libanon verkündet. 1989 wurde allen Asylbewerber_innen und geduldeten Flüchtlingen unter anderem aus Afghanistan, Iran, dem Libanon, Kurden aus der Türkei, Irak und Syrien sowie Menschen mit drohender geschlechtsspezifischer Verfolgung im Heimatland ein Aufenthaltsrecht gewährt. Das Aufenthaltsrecht war jeweils an weitere Kriterien angeknüpft.

Lampedusa Flüchtlinge = „Gruppe“?

Eine gesetzliche Grundlage für eine gruppenbezogene Regelung besteht also. Nun stellt sich die Frage, ob die Geflüchteten, die in Hamburg oder Berlin protestieren,

eine Gruppe im Sinne des § 23 Abs. 1 AufenthG darstellen können. Sowohl aus [Hamburg](#) als auch aus Berlin wird oft behauptet, dass es an einer „Individualisierung der Gruppenmitglieder“ fehle, es also nicht möglich sei, sie als eine Gruppe zu definieren.

Diese Argumentation überzeugt aber kaum. Zunächst hat die oberste Landesbehörde einen weiten Ermessensspielraum bei Erlass der Anordnung und mithin bei der Bestimmung der Einzelheiten der Gruppenmerkmale. Eine Grenze ergibt sich lediglich durch das Rechtsstaatsgebot und das Willkürverbot. Bei der Bestimmung der Gruppe ist entscheidend, dass anhand bestimmter Merkmale ohne wesentliche Probleme die Personen identifiziert werden können, die dieser Gruppe zugehören. Wie die Regelungen in der Vergangenheit zeigen, können für die Bestimmung der Gruppe neben dem Aspekt, dass es sich um ausreisepflichtige Flüchtlinge (Geduldete) und Asylbewerber_innen handelt, weitere Abgrenzungsmerkmale als Hilfe dienen: Aufenthaltsdauer, Minderjährigkeit, wirtschaftliche oder soziale Integration, Krankheitszustand (Traumatisierung), Zugehörigkeit zu einer bestimmten religiösen oder ethnischen Gruppe (Yeziden, Christen oder Kurden) oder Herkunftsstaat.

Auch in Hamburg ist die Bestimmung einer Gruppe anhand ähnlicher Kriterien ohne weiteres möglich. Der Senat der Hansestadt hat sogar genau die Merkmale definiert, die ausreichend sind, um eine Gruppe im Sinne von § 23 Abs. 1 AufenthG zu bestimmen und die Gruppenzugehörigkeit und Individualisierung vornehmen zu können. In einer [Pressemitteilung](#) vom 3. Juni 2014 kündigt die Innenbehörde an, dass sie sich an ihre politische Zusage gebunden sehe und entsprechend handeln werde. Gemeint ist, dass aufgrund einer Einzelfallprüfung entschieden werden soll, ob die antragstellenden Flüchtlinge eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG (Unmöglichkeit der Ausreise aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen) bekommen können. Was die Lage interessant macht, ist die Tatsache, dass die Behörde mit Verweis auf eine [Verfahrensbeschreibung zum Aufenthaltsantrag](#) zugleich zahlreiche Kriterien nennt, wonach jemand von der Vereinbarung profitieren darf. Das sind Kriterien, die im Herbst 2013 zwischen der Innenbehörde und der Nordkirche in Hamburg vereinbart wurden. Im Einzelnen sind das etwa: Herkunft aus „afrikanischen Staaten“ (Libyen), Aufenthalt in Italien und „italienische Papiere“, Einreise nach Hamburg im Winter 2012/2013. Weiter wird in der Pressemitteilung ausgeführt, dass keine Straffälligkeit, die über aufenthaltsrechtliche Vergehen hinausgeht, vorliegen dürfe, eine „legale Einreise“ nach Hamburg erfolgt sein müsse und die Identität geklärt sei. Schließlich wird auch eine Antragsfrist genannt, die zuletzt bis zum 30. Juni 2014 verlängert wurde.

Im Grunde sind diese Kriterien nicht wesentlich anders als solche Kriterien, die für den Erlass einer Anordnung nach § 23 Abs. 1 AufenthG erforderlich sind. Das verdeutlicht z.B. ein Vergleich mit dem Erlass der Innenministerkonferenz und die Anordnungen der Bundesländer zu der Bleiberechtsregelung vom November 2006 (siehe die Dokumentation auf der Homepage des [Flüchtlingsrats Berlin](#)). Dass die positiven Erteilungsvoraussetzungen und negativen Ausschlussgründe bei den Bleiberechtsregelungen weit ausdifferenziert sind, ist unerheblich. § 23 Abs. 1 AufenthG setzt z.B. nicht voraus, dass eine Mindestaufenthaltsdauer oder

Spracherfordernisse vorliegen müssen. Wie eingangs ausgeführt, ist ebenso nicht erforderlich, dass der Lebensunterhalt gesichert ist. Im Ergebnis geht die Innenbehörde in Hamburg davon aus, dass es sich bei den Betroffenen um eine abgrenzbare Gruppe handelt. Sie gibt Kriterien vor, um diese Gruppe näher zu definieren und um die Zugehörigkeit sicherstellen zu können.

Ebenso ist es möglich, ausreichende humanitäre Gründe zu finden. Dabei ist von Bedeutung, dass humanitäre Gründe nicht als eine rechtliche Verpflichtung zu verstehen sind. Vielmehr geht es um eine Motivation aus moralischer oder sittlicher Überlegung. Zentral ist also eine menschenrechtsfreundliche Haltung zugunsten von Menschen, die sich beispielsweise in Not oder allgemeiner Bedrängnis befinden. Die zu schützenden Rechtsgüter können im Wesentlichen Leib, Leben oder auch Freiheitsrechte sein. Dass die Verletzung oder Beeinträchtigung solcher Rechtsgüter in Betracht kommt, verdeutlicht die Innenbehörde in Hamburg selbst. Sie will im Einzelfall prüfen lassen, ob die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG in Betracht kommt. Kern der Prüfung ist die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen. Und in der Tat legen die Tatsachen der Flucht aus Kriegs- oder Krisengebieten, der lange und gefährliche Fluchtweg, die Aufnahmesituation in Italien, der Protest und die Unterbringung seit ca. zwei Jahren unter prekären Bedingungen, der ständige Angstzustand und der massive Druck durch die Polizei, die Androhung der Räumung der Schule in Berlin, die erfolgte Räumung der Zelte in Berlin und die drohende Abschiebung nahe, dass humanitäre Gründe zu Gunsten der Flüchtlinge ins Feld geführt werden können.

In Bezug auf die Lage in Hamburg erbringt im Grunde die Behörde selbst den Nachweis des Vorliegens der wesentlichen Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 AufenthG durch die getroffene Vereinbarung, die Erteilung einer Duldung und die Möglichkeit der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis aus humanitären Gründen.

Alternativen zu § 23 Abs. 1 AufenthG?

Eine alternative Lösung bietet sich über [§ 25 Abs. 5 AufenthG](#) an. Eine gruppenbezogene Lösung nach § 25 Abs. 5 AufenthG bietet sich vor allem dann an, wenn es sich als problematisch erweist, das Einvernehmen des Bundesinnenministeriums einzuholen. Nach § 25 Abs. 5 AufenthG kann einer Person, die vollziehbar ausreisepflichtig ist, eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden, wenn die Ausreise aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen unmöglich ist und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist. Soweit die Betroffenen ausreisepflichtig sind und mit dem Wegfall der Ausreisehindernisse in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist, können sie sich auf diese Vorschrift berufen. Durch einen Erlass der Innenbehörde, der die Kriterien für die Gruppenzugehörigkeit regelt, kann das Ermessen der Ausländerbehörde reduziert werden, so dass allen Gruppenmitgliedern eine Aufenthaltserlaubnis zu erteilen ist.

Dass eine Vorgehensweise über § 25 Abs. 5 AufenthG als eine Quasi-Gruppenregelung erfolgsversprechend sein kann, verdeutlichen die Erfahrungen in der Vergangenheit. So hat beispielsweise der Berliner Innensenator Körting im Oktober 2005 durch eine [Weisung](#) angeordnet, dass geduldete Personen

mit ungeklärter Staatsangehörigkeit und palästinensischer Volkszugehörigkeit sowie traumatisierte Personen mit bosnischer Staatsangehörigkeit eine Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Abs. 5 AufenthG bekommen sollen (siehe auch den [Erlass](#) des rheinland-pfälzischen Innenministeriums vom Dezember 2004). Auch wenn es sich bei einer solchen Vorgehensweise der Sache nach nicht um den Erlass einer gruppenbezogenen Regelung handelt, wirken sich die ermessensreduzierenden Vorgaben faktisch wie eine Gruppenregelung aus.

Ist das Problem wirklich rechtlicher Natur?

Es gibt also mindestens zwei Möglichkeiten für eine gruppenbezogene Bleiberechtsregelung. Die Behauptung, es gäbe keine rechtlichen Möglichkeiten, ist folglich nicht zutreffend. Wenn die Behörden in beiden Ländern behaupten, rechtlich gebe es keine Möglichkeit für eine Gruppenregelung, heißt das eigentlich: Wir sind politisch nicht gewillt, eine rechtliche Lösung zu finden!

